Occasional Paper

No 1

Pragmatism In Environmental Assessment

R.R. Logie

1975

Federal Environmental Assessment Review Office

Canada

88-05012/

PRAGMATISM IN ENVIRONMENTAL ASSESSMENT

Mr. Chairman:

The program might, by implication, suggest to you that I am going to describe to you the federal Environmental Assessment Process and the details of the Environmental Impact Statement on which it rests. I can do that, if you like, but it would be frightfully dull even if mercifully short. Also, it appears to me that these full details will be covered in the more alluring parts of subsequent addresses later today. With your permission, therefore, I would like to speak about something a good deal sexier, that is to say, environmental assessment as a whole subject, with particular reference to how it operates today.

First, let me say that I consider the whole idea to involve something of a paradox at the present time. Environmental assessment comes down to a determination of whether the residual environmental effects of an undertaking are acceptable to society. What society? Have we decided that we are going to maintain our present socio-economic system basically unchanged? If so, society will tolerate many environmental insults for the good of the GNP. Or have we decided to move towards a steady state of population, of economics, or of energy demand? This society will tolerate little, if any, environmental damage. It appears that we have done neither the one nor the other. We pay lip service to environmental concerns, about which we vow we really should do something some day, while still worshipping at the altar of economic progress. We are somewhat like the husband being urged to postpone his

nap until he mows the lawn. In this aura of uncertainty about the type of society for which we are striving, how does environmental assessment determine what is acceptable to society? It doesn't. It guesses. And usually in the view of large segments of the public, it guesses wrong.

With this discouraging preamble, I would like to proceed to discuss what the public think environmental assessment should be; what it is; and what it could be. There is no doubt that concern for the environment in Canada and in many other nations sprang not from the government but from the people. They have expressed this concern in a peculiar way. They have said to their governments something like this, "we know that we have elected you for a term of office, at the end of which you will be called to account for your deeds, your misdeeds and your 'deed nots', but this does not apply to the environmental field. In this area we shall hold you to a running account and you had better keep us informed on a regular basis and give us a voice in advising you on decision making". Why do the people insist that they be informed on an almost personal basis about how governments are tinkering with the environment and not about how they are tinkering with agriculture or with taxes? I don't know. It may be a bit of a fad. The in thing of the moment. More probably the people regard the environment as 'common property' in which the only vested right is that of the citizenry at large. Perhaps also they know enough history to be aware that the common fate of common property is to be taken from the poor and given to the rich. In any case they have definite ideas about the care and feeding of the environment. These become crystalized in the demands they place

on the procedures leading up to the so-called environmental impact statement and its assessment.

The Public Wants the Following Steps:

1) When a developer first plans a project, he should consult the public, giving them full details to the moment and asking for their input on environmental matters.

2) The developer then modifies his plans accordingly and goes back to the public with full disclosure and seeks their approval.

3) After a series of such meetings, the developer has a good idea of what he is going to do and of its environmental acceptability to the public.

4) The developer now applies to government for approval and/or licensing or financing.

5) Government demands an environmental impact statement which contains a complete design of the project, its potential effects on the environment, the proposed mitigating measures and the residual environmental effects.

6) Government then discusses this statement with the public.

7) On the basis of all this, government says, 'go', 'stop' or 'modify in this way'.

8) And everybody lives happily ever afterwards.

I believe this is a fairly good description of the public conception of what the process should be, except that certain environmentalists demand that the whole notion of public involvement and of public dissent be protected by law.

I would not quarrel extensively with this philosophy of environmental assessment as the ideal toward which we should aim. But I an acquiring considerable experience in 'environmental assessment as it is'. It does not adhere very closely to this model for pragmatic reasons which are a part of our society. If we want to progress rapidly towards ideal environmental assessment, then we must alter our society and thus alter the pragmatic reasons to which I allude. If we don't want to alter society, then we must accept the pragmatism, and must accept something less than perfect environmental assessment. What am I talking about?

In the first place, the 'developer' that I am mentioning so frequently, is more often than not, a Canadian businessman, small, medium or large. As such, he is a member of a competitive, free-enterprise system. As such, he is not going to tell the public or his competitors, anything of substance about his plans, until it is too late to overcome his headstart. As such, he is apt to consider his data as privileged material for which he has paid and which he is not about to share with anybody until he is forced to do so by government, not by the public. As such, he is apt to insist that management decisions in his company are made by management and not be the public. In short, he is apt to point out with considerable asperity, that a competitive free-enterprise economic system and full-running disclosure to the public of his planning are mutually incompatible. So much for the courtship stages.

What about the developer's attitude towards government interference? He is probably just as hostile to this idea, but recognizes the existence of laws of the possibility of their passage, which constrain him. He will therefore do what the government demands, but he will represent that certain demands are unreasonable. He will for instance assert that 'a complete design of the project' is a very expensive undertaking, that he will only commence after he has a 'go' decision. He will offer instead a project description and bits and pieces of design, where this seems critical. In short, he will offer the minimum of information necessary to get a 'go' decision, insisting all the while that the environmental-caused delays are ruining him financially. Government will be under pressure to approve his project based on sufficient technical detail and insufficient environmental information, a sort of preliminary environmental assessment. This is the way it is. It is not the way it should be. If you want to bridge that gap you must change the nature of the competitive economic system and of the society and the government that it supports. But what could it be within these constraints, given public support.

I believe the hope for improvement lies in the existence of three attitudes that I have previsouly ignored and probably raised some hackles thereby. In the first place, there is such a thing as good corporate citizenship in environmental as well as other matters. The company executive who worries about the effects of his plans is a reality in Canadian business. In the absence of law or of regulations he might not be able to afford this attitude, but in its presence he is happy to cooperate. As a counterfoil, and he exists, there is the governmental minister or official, who is not

interested in being officious but in being fair and firm. This individual is aware of all the constraints of the company's planning process and also all the constraints of the environmental protection process, and tries to match them. This individual cajoles the company into releasing to government and eventually to the public more information than it would like to release and probably less than the government or the public wants. This individual matches the timing of the two schedules so that neither the developer nor the government is forced into impetuous decisions. Finally, and perhaps most importantly, there exists the informed, rational citizen who realizes that neither Rome nor Utopia were built in a day, but who insists on seeing the foundations poured and the walls start to rise. A union of these three types of attitude will allow for meaningful environmental assessment within the constraints of the economic and governmental systems under which we operate. Whether or not this is good enough and whether or not we should change these systems would have to be the subject of another talk for which there is not the time nor a great deal of inclination just now.

Pages Choisies

No. 1

Le pragmatisme dans les études d'impact

R.R. Logie

1975

Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales

Canada

LE PRAGMATISME DANS LES ETUDES D'IMPACT

Monsieur le président,

Le titre du programme pourrait suggérer implicitement que je m'apprête à vous décrire le processus fédéral d'évaluation environnementale et les détails de l'énoncé des incidences environnementales sur lesquels il repose. Je peux faire cette description si vous le voulez, mais ce serait mortellement ennuyeux même si par bonheur mon discours était bref. Il me semble de plus que ces détails ennuyeux seront traités dans les parties plus intéressantes des présentations subséquentes au cours de la journée. Avec votre permission, donc, j'aimerais vous entretenir d'un sujet beaucoup plus excitant, soit les études d'impact comme sujet global avec une attention particulière sur la façon dont elles sont menées actuellement.

D'abord, je tiens à dire que je considère que cette notion constitue quelque peu un paradoxe à l'heure actuelle. Les études d'impact se résument à déterminer si les incidences environnementales d'une entreprise sont acceptables pour la société. Quelle société? Avons-nous décidé que nous conserverons le système socio-économique actuel exactement tel qu'il est? Si oui, la société tolérera un grand nombre d'agressions environnementales pour le bien du PNB. Ou avons-nous décidé de nous diriger vers la stabilité au niveau de la population, de l'économie ou de la demande énergétique? Dans ce cas, la société ne tolérera aucun dommage à l'environnement, ou très peu. Il semble que nous n'ayons pris ni l'une ni l'autre de ces décisions.

Nous sommes "de grands parleurs, mais de petits faiseurs". En effet, au sujet des problèmes environnementaux, nous disons que nous devrions faire quelque chose un jour ou l'autre, mais nous continuons à vouer un culte au progrès économique. Nous ressemblons un peu à ce mari qui se voit demander de tondre la pelouse avant de faire son somme. Dans cet atmosphère d'incertitude au sujet du type de société pour lequel nous luttons, comment pouvons-nous déterminer ce qui est acceptable pour la société dans le domaine des évaluations environnementales? C'est impossible. Nous y allons à tâtons. Et habituellement, selon l'opinion d'une grande partie de la population, nous nous trompons.

Après ce préambule pessimiste, j'aimerais décrire ce que la population pense des études d'impact, ce qu'elles devraient être, ce qu'elles sont et ce qu'elles pourraient être. Il ne fait aucun doute que c'est le public, et non le gouvernement, qui s'est intéressé en premier à la question environnementale, au Canada tout comme dans de nombreux autres pays. La population a exprimé ses inquiétudes d'une façon particulière. Elle a dit à ses dirigeants quelque chose comme ceci: "nous savons que nous vous avons élus pour la durée d'un mandat à la fin duquel vous devrez rendre compte de ce que vous avez fait, de ce que vous n'avez pas fait et de ce que vous avez mal fait, mais cela ne s'applique pas au domaine environnemental. Dans ce secteur, nous vous surveillerons de très près, et il vaudrait mieux pour vous que vous nous teniez informés de façon régulière et que vous nous laissiez une voix au chapitre lors des prises de décisions." Pourquoi les gens insistent-ils pour être informés presque personnellement sur la façon

dont les gouvernements s'occupent des affaires environnementales alors qu'ils ne le font pas lorsqu'il s'agit d'agriculture ou d'impôts? Je ne sais pas. C'est peut-être un engouement passager, la mode du jour. Il est plus probable que ce soit parce que la population considère l'environnement comme un bien public sur lequel seul l'ensemble des citoyens a des droits. Peut-être également connaissent-ils assez bien l'histoire pour savoir que le sort habituel des biens publics est d'être enlevé aux pauvres et donné aux riches. De toute façon, ils ont des idées bien arrêtées sur la façon de gérer l'environnement. Ces idées se précisent dans les revendications qu'ils font à propos des procédures menant à l'établissement de ce qu'on appelle l'énoncé des incidences environnementales et à son examen.

La population désire que l'on procède selon les étapes suivantes:

1. Lorsqu'un promoteur établit les plans d'un projet, il devrait consulter la population en lui donnant toutes les informations disponibles et en lui demandant son opinion concernant les questions environnementales;
2. le promoteur modifie alors ses plans en conséquence puis revient devant le public pour lui faire part de toutes les modifications et lui demander son approbation;
3. après une série de réunions du genre, le promoteur a une bonne idée de ce qu'il va faire et du degré de satisfaction de la population face à la question environnementale;
4. le promoteur s'adresse alors au gouvernement pour obtenir une autorisation ou un permis ou pour le financement du projet;

5. le gouvernement exige un énoncé des incidences environnementales, ce qui signifie une description complète du projet, de ses répercussions possibles sur l'environnement, des mesures qu'on entend prendre pour réduire ces conséquences et des incidences environnementales qui persisteraient malgré les mesures d'atténuation;
6. le gouvernement discute alors de cet énoncé avec la population;
7. après quoi le gouvernement dit "oui", "non" ou "effectuez telle modification";
8. et tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

Je crois que c'est une assez bonne description de ce que le processus devrait être de l'avis du public, sauf que certains environnementalistes exigent que toute la notion de participation du public et de son droit d'avoir une opinion différente soit protégé par la loi.

Je ne m'engagerais pas dans une controverse interminable sur cet idéal. Cependant, je suis en train d'acquérir une expérience considérable sur ce que sont vraiment les études d'impact. La situation réelle ne correspond pas très bien à ce modèle décrit plus haut pour des raisons pratiques inhérentes à notre type de société. Si nous voulons progresser rapidement vers l'idéal, nous devrons transformer notre société et par le fait même modifier les impératifs pratiques auxquels je fais allusion. Si nous ne voulons pas changer la société, il nous faut alors accepter le pragmatisme et laisser tomber l'idée de perfection en matière d'évaluations environnementales. Qu'est-ce que cela signifie?

Premièrement, le promoteur dont je fais mention si souvent est plus souvent qu'autrement un homme d'affaires canadien à la tête d'une entreprise, petite, moyenne ou grosse. Il fait partie d'un système de concurrence et de libre entreprise. Il ne dévoilera donc au public ou à ses concurrents aucune information concernant ses projets, avant qu'il ne soit trop tard pour qu'on puisse rattrapper l'avance qu'il a prise. Il est également en droit de considérer ses informations comme confidentielles, pour lesquelles il a payé, et qu'il n'est pas prêt de partager avec qui que ce soit jusqu'à ce que le gouvernement, et non le public, l'y oblige. Bref, il est en droit de faire remarquer d'une façon très sèche qu'un système économique de libre entreprise et de concurrence et la divulgation complète de ses projets au public sont mutuellement incompatibles. Et voilà pour les rapports avec la population.

Par ailleurs, quelle est l'attitude du promoteur face à l'intervention du gouvernement? Elle est probablement toute aussi hostile; mais le promoteur reconnaît les lois existantes auxquelles il doit se soumettre et la possibilité que d'autres lois soient adoptées. Il fera donc ce que le gouvernement exige, mais il tentera de la convaincre que certaines demandes sont déraisonnables. Il affirmera par exemple qu'une "description complète du projet" est une étape très coûteuse qu'il ne franchira qu'après avoir reçu l'approbation du projet par le gouvernement. Il offrira plutôt une description sommaire du projet et des éléments de sa conception considérés importants par rapport à

l'environnement. Bref, il fournira le minimum d'informations nécessaires pour obtenir une décision en sa faveur, tout en faisant remarquer que les retards causés par la question de l'environnement sont en train de l'acculer à la faillite. On fera pression sur le gouvernement pour qu'il approuve le projet alors qu'il n'a pas suffisamment d'informations techniques et qu'il doit se baser en quelque sorte sur une évaluation environnementale préliminaire. Voilà comment les choses se passent. Cela ne devrait pas fonctionner ainsi. Si vous voulez changer cette situation, vous devez modifier la nature du système économique de concurrence et de la société et le gouvernement que cette dernière appuie. Mais quelle pourrait être la situation, en tenant compte de ces contraintes et avec l'appui de la population?

Je crois que l'espoir d'amélioration est lié à trois types d'attitudes dont je n'ai pas fait mention précédemment, ce qui a probablement irrité quelques personnes. Premièrement, il existe un sens civique chez les entreprises, que ce soit dans le domaine environnemental ou autre. Le directeur de compagnie qui se préoccupe des conséquences qu'auront ses projets existe bel et bien dans le monde des affaires canadien. En l'absence de lois ou de règlements, il pourrait ne pas pouvoir se permettre une telle attitude, mais si ces lois existent, il est heureux de collaborer. D'autre part, il y a le ministre ou le haut fonctionnaire du gouvernement qui n'est pas intéressé à faire du zèle, mais à se montrer juste et ferme. Cette personne est consciente de toutes les contraintes du processus de planification de l'entreprise

ainsi que de toutes les contraintes du processus de protection de l'environnement et tente de les concilier. Elle amène la compagnie à dévoiler au gouvernement, et par la suite à la population, davantage de renseignements qu'elle ne voudrait en donner et probablement moins que le gouvernement ou la population n'en désirent. Elle fait concorder les échéanciers de chaque partie, de façon que ni le promoteur ni le gouvernement ne soit forcé de prendre de décisions hâtives.
Finalement, et c'est peut-être le point le plus important, il y a le citoyen informé qui sait que Rome ne s'est pas construite en un jour, mais qui tient à voir couler les fondations et les murs commencer à s'ériger. La réunion de ces trois types d'attitudes permettra de faire des évaluations environnementales significatives en tenant compte des contraintes imposées par les systèmes économique et gouvernemental dans lesquels nous fonctionnons. Pour savoir si cela est suffisant ou non ou si nous devrions changer les systèmes que nous nous sommes donnés, il faudrait organiser une autre discussion et nous n'avons probablement ni le temps ni le désir de la faire pour le moment.